Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2805**
15. Wahlperiode 24. 03. 2004

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Kostentragungslast der Bundesländer bei Zwangsgeldforderungen der Europäischen Union

1 Hintergrund der Berichtsanfrage

Der Deutsche Bundestag hat auf Empfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Bundesregierung aufgefordert, „darüber zu berichten, ob und ggf. wie diejenigen Bundesländer, die die Umsetzung von Richtlinien verhindern, zur Zahlung von durch die Europäische Union verhängten Zwangsgeldern mit herangezogen werden können“ (Bundestagsdrucksache 13/7470).

Anlass für diese Aufforderung bildeten zwei seinerzeit gegen Deutschland anhängige Zwangsgeldverfahren wegen Nichtbeachtung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Die Rechtssache C-121/97 betraf die Nichtbeachtung des EuGH-Urteils vom 3. Juli 1990 (Rs. C-288/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-2721: Nichtumsetzung der Richtlinie des Rates 79/409 vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten). Sie wurde durch Beschluss des EuGH vom 23. September 1997 aus dem Register des Gerichtshofs gestrichen, nachdem alle deutschen Bundesländer die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen ergriffen hatten und die Kommission die Klage daraufhin zurückgenommen hatte.

Die Rechtssache C-122/97 betraf die Nichtbeachtung des EuGH-Urteils vom 17. Oktober 1991 (Rs. C-58/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-5019: Nichtumsetzung der Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten sowie der Richtlinie 79/869 des Rates vom 9. Oktober 1979 über die Messmethoden sowie über die Häufigkeit der Probenahmen und der Analysen des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten). Sie wurde durch Beschluss des EuGH vom 18. Oktober 1999 aus dem Register des Gerichtshofs gestrichen, nachdem alle deutschen Bundesländer die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen ergriffen hatten und die Kommission danach die Klage zurücknahm.

Eine weitere im Jahre 2001 gegen Deutschland anhängig gemachte Zwangsgeldklage (Rs. C-41/01) betraf die Nichtbeachtung des EuGH-Urteils vom 22. Oktober 1998 (Rs. C-301/95, Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-6135: Nichtumsetzung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmen öffentlichen und privaten Projekten). Sie wurde nach Verabschiedung des so genannten Artikelgesetzes, mit dem die UVP-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurde, von der Kommission zurückgenommen und mit Beschluss des Gerichtshofs vom 23. November 2001 aus dem Register gestrichen.

Sonstige Zwangsgeldklagen wurden bisher gegen Deutschland nicht anhängig gemacht.

Primärrechtlich sind solche Klagen in Artikel 228 II EG-Vertrag verankert. Danach hat die Kommission die Möglichkeit, nach Durchführung eines Vorverfahrens beim Europäischen Gerichtshof die Verhängung eines Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes zu beantragen. Dies dient zum einen dazu, die Nichtbeachtung von Urteilen in Vertragsverletzungsverfahren durch den Mitgliedstaat zu sanktionieren. Zum anderen soll das Verfahren durch seine generalpräventive Wirkung zu einer schnelleren Befolgung der Urteile beitragen. Die Höhe des Zwangsgeldes kann bis zu 792 000 Euro pro Tag der fortdauernden Vertragsverletzung betragen.

Seit der Einführung dieses Sanktionsinstruments durch den Vertrag von Maastricht kam es bisher zu zwei

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 22. März 2004 gemäß Beschluss vom 5. Juni 1997 (Bundestagsdrucksache 13/7470).

Verurteilungen. In einem Fall wurde gegen Griechenland (Urteil vom 4. Juli 2000, Rs. C-387/97, Slg. 2000, I-5047), im anderen Fall gegen Spanien ein Zwangsgeld (Urteil vom 25. November 2003, Rs. C-278/01, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht) jeweils wegen unzureichender Richtlinienumsetzung verhängt. Die meisten Streitigkeiten werden derzeit, wie die Deutschland betreffenden Verfahren zeigen, bereits im Vorverfahren oder während des Gerichtsverfahrens einvernehmlich beigelegt.

Dieser Regelfall könnte in Zukunft jedoch zur Ausnahme werden, denn der Europäische Verfassungsentwurf (Conv. 850/03) sieht eine wesentliche Beschleunigung und Verschärfung des Sanktionsverfahrens vor. Die Gefahr einer Verurteilung wird für den Mitgliedstaat erheblich erhöht. Ob und wann dieser Änderungsvorschlag in Kraft tritt, ist derzeit offen.

2 Verfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder gegenüber dem Bund zur Beachtung und insbesondere Umsetzung von EU-Recht

Die EG-vertraglich begründete Verpflichtung zur innerstaatlichen Beachtung und Umsetzung von EU-Recht durch Erlass von Rechtssätzen trifft im Außenverhältnis die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat (Vertragspartei). Innerstaatlich sind alle Gebietskörperschaften und staatlichen Organe (Rechtsetzung, Verwaltung und Rechtsprechung) entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzordnung (Artikel 30, 70 ff., 83 ff., 104a ff. GG) zur Beachtung vorrangig anwendbaren EU-Rechts verpflichtet. Soweit EU-Recht einer besonderen Umsetzung bedarf, folgt die innerstaatliche Umsetzungskompetenz ausschließlich der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung im Allgemeinen, d. h. es gibt keine von der im Grundgesetz für die innerstaatliche Kompetenzausübung getroffenen Regelungen abweichende spezielle Umsetzungskompetenz des Bundes. Innerstaatlich trifft die Umsetzungspflicht damit allein diejenige staatliche Ebene, welche nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung (insbesondere Artikel 70 ff. GG) hierfür zuständig ist.

Soweit danach die Länder für die innerstaatliche Beachtung und Umsetzung von EU-Recht zuständig sind, sind diese aufgrund des Prinzips der Bundestreue auch gegenüber dem Bund verpflichtet, EU-rechtlich begründete Pflichten Deutschlands zu erfüllen. Das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes begründet hier ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern. Vor diesem Hintergrund stellt es einen Verstoß gegen das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und zugleich eine missbräuchliche Interessenwahrnehmung gegenüber dem Bund dar, wenn ein Land Rechtssetzungsakte der EU nicht beachtet, denen nur unter Mitwirkung des Landes innerstaatliche Geltung verschafft werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Länder über den Bundesrat bei Rechtsetzungsakten, die innerstaatlich die Zuständigkeit der Länder betreffen, in die Willensbildung des Bundes gegenüber der EU bereits frühzeitig und intensiv eingebunden sind.

3 Innerstaatliche Finanzverantwortung zur Zahlung eines Zwangsgeldes nach Artikel 228 Abs. 2 EG-Vertrag wegen Nichtbeachtung des EU-Rechts, insbesondere wegen fehlender oder fehlerhafter Umsetzung von EU-Recht durch die Länder

Die Frage der innerstaatlichen Verteilung der Finanzverantwortung ist zwischen Bund und Ländern streitig. Eine mögliche Klärung dieser Rechtsfrage hatte zuletzt ein Verfahren versprochen, das Mecklenburg-Vorpommern gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Bezug auf die parallele Problematik der innerstaatlichen Kostentragung für eine EU-Anlastung geführt hat (2 BvG 1/02 und 2 BvG 2/02). In seinem Beschluss vom Oktober 2003, der im Dezember 2003 veröffentlicht wurde, unterließ das BVerfG aber eine Äußerung in der Sache. Das BVerfG machte zwar deutlich, dass das zwischen Beteiligten streitige Rechtsverhältnis im verfassungsrechtlichen Grundverhältnis aus Artikel 104a GG gründet, nahm zu der Frage, wer innerstaatlich die Kosten der EU-Anlastung zu tragen habe, wegen Verfristung des Klageantrages aber nicht weiter Stellung.

Zur innerstaatlichen Kostenverteilung vertreten der Bund und die Länder unterschiedliche Positionen.

Die Länder sind der Auffassung, dass der Bund aufgrund seiner Außenvertretungskompetenz gegenüber der EU und als Adressat der Sanktionsmaßnahme auch innerstaatlich in vollem Umfang zur Tragung des Zwangsgeldes verpflichtet sei – und zwar unabhängig davon, ob im konkreten Fall der innerstaatlichen Umsetzung Gesetzgebungsrechte der Länder betroffen sind. Aus innerstaatlichen Handlungs- und Mitwirkungspflichten der Länder bei der fristgerechten Umsetzung von EU-Recht könne unmittelbar keine (Mit-)Finanzierungskompetenz der Länder für verhängte Zwangsgelder begründet werden, selbst wenn den Ländern der Grund für die Verhängung des Zwangsgelds zuzurechnen ist.

Nach Auffassung des Bundes kann aus seiner Außenvertretungskompetenz gegenüber der EU nicht abgeleitet werden, dass ein Zwangsgeld, das gegen die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat aus Bund und Ländern verhängt wird, innerstaatlich allein vom Bund aufzubringen ist. Für die innerstaatliche Kostenverteilung gilt der Artikel 104a GG zugrunde liegende Grundsatz, wonach die Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern entsprechend der jeweiligen Aufgaben- und Kompetenzverteilung der staatlichen Ebenen erfolgt, d. h. Bund und Länder haben jeweils eigenverantwortlich die Kosten zu tragen, die sich aus den ihnen obliegenden Aufgaben ergeben. Hierzu gehören auch die durch ein fehlerhaftes Verwaltungshandeln verursachten Mehrkosten (vgl. auch BVerwGE 96, 45, 52). Der Artikel 104a GG zugrunde liegende Grundsatz gewährleistet damit eine gesamtstaatlich gebotene Kostenfolgenverantwortung für den eigenen Aufgaben- und Verantwortungsbereich auch in Bezug auf die Beachtung und Umsetzung europäischen Rechts.

Soweit die Beachtung und Umsetzung von EU-Recht innerstaatlich in die Zuständigkeit der Länder fällt, trifft die Länder im Verhältnis zum Bund somit auch die Finanzierungsverantwortung für die Erfüllung dieser Aufgabe und damit insbesondere auch für die Haftung für Verletzungen des europäischen Rechts, wenn dies in den Verantwortungsbereich der Länder fällt. Dies gilt vor allem für die nicht fristgerechte oder mangelhafte Erfüllung von Umsetzungsverpflichtungen durch die Länder. Das vom EuGH verhängte Zwangsgeld ist als Ausfluss der Pflichtverletzung akzessorisch mit der Missachtung der Verpflichtungen im Innenverhältnis verknüpft.

Tritt der Bund bei der Erfüllung von Sanktionslasten zur Vermeidung einer weiteren Vertragsverletzung Deutschlands gegenüber der EU in Vorleistung (was ihm aufgrund seiner Außenvertretungskompetenz möglich ist), obwohl nach den vorstehend dargestellten innerstaatlichen Grundsätzen ein oder mehrere Länder das Zwangsgeld zu tragen haben, wird das verpflichtete Land innerstaatlich dadurch nicht von seiner Schuld befreit. Das entsprechende Land bleibt vielmehr innerstaatlich gegenüber dem Bund nach Artikel 104a Grundgesetz zum Ausgleich verpflichtet.

Nach Ansicht des Bundes kann dieser Ausgleichsanspruch vor den zuständigen Gerichten geltend gemacht werden. Zugleich behält sich der Bund – soweit die rechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen – die Möglichkeit einer Aufrechnung vor.

Die Thematik der innerstaatlichen Kostenverteilung bei der Umsetzung von EU-Recht wird derzeit im Rahmen der Gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erörtert. Die Kommission soll bis Ende 2004 Lösungsvorschläge zu den verschiedenen Themenstellungen erarbeiten. Der Bund wird dort seine Auffassung über die innerstaatliche Kostenverteilung, die im Übrigen von der ganz überwiegenden Mehrzahl der von der Kommission angehörten Sachverständigen geteilt wird, mit Nachdruck vertreten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333